图书情报工作
第65卷 第22期 2021年11月

我国公共图书馆法人治理结构改革的问题与对策*

■ 高凡 欧阳娟
西南交通大学公共管理学院 成都 610031

摘 要：[目的/意义]理事会的建立与有效运行是公共图书馆法人治理结构改革的根本标志与核心，能较为直观地反映改革现状与问题，对其进行研究具有重要意义。[方法/过程]通过图书馆官网、政府官网、学术论文、新闻媒体以及电话调查等多种渠道，对全国市(地)级以上365家公共图书馆的理事会建立与运行情况展开调研。[结果/结论]发现在理事会设立及运行方面，存在设立比例偏低、区域差异较大、职能定位模糊、理事长来源单一、信息公开程度低等问题。因此，在深化改革过程中，要坚持"掌舵"与"服务"相结合、"公益性"与"竞争性"相协调、"舶来品"与"本土化"相兼容等原则。通过完善制度设计，提升改革成效；加快改革进程，促进区域协调发展；明确职能定位，优化决策支撑机制；优化成员构成，拓宽理事长产生方式及来源渠道；加大信息公开，健全内外监督机制等对策为改革保驾护航。

关键词：公共图书馆法人 治理结构 改革理事会
分类号：G251
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2021.22.002

公共图书馆作为公益一类的文化事业单位，在人事、财政等方面均受行政主管部门的约束，存在服务供给不足、供给方式单一、效率低下等问题。为此，国家颁布了一系列政策与法律法规，要求建立健全以理事会为主要形式的法人治理结构，并吸收有关方面代表、专业人士和社会公众参与管理。这有利于减少行政部门对公共图书馆的干预，落实图书馆法人自主权，促进"管办分离""政事分开"目标的实现。

1 公共图书馆法人治理结构研究现状

公共图书馆法人治理结构研究在英美等发达国家和地区已较为成熟，主要是侧重于对治理关键、理事会角色以及成员比例的探讨。由于国内改革起步较晚，在理论研究上存在两种路径：一是介绍引入国外经验，以图"洋为中用"；二是立足国内改革现状，总结改革问题。公共图书馆理事会制度的实质是充分尊重和实现公民权利[1]。国外学者指出，法人治理结构改革的关键不仅要优化治理机制[2]，更要理顺图书馆理事会、馆长、社会公众之间的关系[3]，这为我国公共图书馆法人治理结构改革提供了启示与借鉴。除此之外，在理事会角色上，不仅论述了理事会制度的功能[4]，还按照理事会所扮演不同的角色，将其分为主导式、协助式、旁观者式和分享式4种形式。在成员比例上，研究了理事会成员比例对服务能力的影响，发现外部理事比例越高，服务能力就越强，但是当比例达到一个顶点后，服务能力却呈下降趋势[5-6]。这表明在理事会建设中，既要保证决策主体的代表性，也要确定适当的理事会规模，处理好代表性与规模之间的平衡关系。

国内学者对国外图书馆的理事会成员构成、实施细则[7]和职责与义务[8]等都作了详细介绍，探究理事会与管理层的关系[9]，认为图书馆理事应当受到各种法案、法规政策以及职业道德的规范与制约。虽然国内图书馆法人治理结构改革取得了较大成效，但随着改革进程加快，也暴露了一系列问题。既存在着配套制度衔接不力、地方法规政策缺失[10]、图书馆内部改革动力不足、缺乏有效的监督机制[11]等制度层面的问题，也存在政事不分的体制障碍、社会荣誉机制缺失[12]和公民社会发育程度低等阻力[13]。理事会只对

* 本文系四川省文化和旅游厅2020-2022年图书情报学与文献学规划项目"公共图书馆法人治理结构与管理机制研究——以四川省为例"(项目编号：A50)研究成果之一。

作者简介：高凡，教授，博士，E-mail：fgao@swjtu.edu.cn；欧阳娟，硕士研究生。

收稿日期：2021-05-18 修回日期：2021-07-28 本文起止页码：14-23 本文责任编辑：王传清

部分“事权”享有议事权,存在“议而不决”的尴尬局面[14],同时理事的社会价值未得到广泛宣扬和尊重,致使理事成员参与图书馆决策的动力不足[15]。综上所述,由于存在诸多改革阻力与难点,导致政策执行举步维艰。

随着改革进入“深水区”,目前全国公共图书馆法人治理结构改革现状与成效如何;改革是否已经成为未来发展趋势;图书馆理事会的建立情况如何等问题都亟需从宏观上把握,以便为下一阶段改革指明方向。从已有文献的调研范围来看,主要对某区域、某省、某市的改革现状进行调研与梳理。如介绍珠三角、长三角、中三角地区的部分公共图书馆理事会组建情况[16];调查广东省全省 141 家县级以上公共图书馆[17]、四川省 21 家市(州)公共图书馆[18]的法人治理结构改革情况;探究大庆市图书馆改革现状[19]。这些调研都旨在分析改革所面临的困难,并提出针对性对策。相比较而言,对全国公共图书馆整体改革现状的调查较少,现有的极少数调查也主要是集中于 2016 年及以前[10,20-21]。因此,本文将对全国省级、市(地)级公共图书馆(除港澳台地区外,共计 365 家)进行调研,以期从宏观上把握改革现状与问题,从而为改革实践提供启示与借鉴。

2 公共图书馆法人治理结构改革历程

2017 年,中宣部、文化部等七部委联合印发了《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》(以下简称“实施方案”),对改革工作步骤作了明确规划。“实施方案”将工作步骤分为试点阶段(2017-2018 年)和深入实施阶段(2019-2020 年)。本文将其作为基本参照标准,并结合公共图书馆法人治理结构改革(以下简称“图书馆法人治理改革”)的实际情况对改革历程进行简要梳理。

2.1 政策试点阶段(2006-2018 年)

2.1.1 探索期(2006-2010 年)

探索期的公共图书馆法人治理结构改革工作主要是在局部地区开展,通过以点带面的方式进行试点。深圳图书馆作为法人治理结构改革的试点单位,于 2007 年成立法人治理结构改革筹备组,这标志着我国公共图书馆法人治理改革的开端。经过不断探索,以深圳图书馆为代表的改革,已初步建立了分权制衡的组织架构、引入外部治理机制[22],并取得了阶段性成果。与此同时,改革中也暴露出了一些问题:①在政策层面,与法人治理结构改革相关的政策内容较为模糊,缺乏理论指导。②在实践层面,因国内缺乏成熟案例或经验可供参考,在试点中也存在着较多阻力。如对改革认识不清;理事会作用存疑;缺乏社会文化治理环境等,这些都直接反映出改革的艰巨性与复杂性。

2.1.2 试点期(2011-2018 年)

通过在局部地区进行不断摸索与尝试,逐渐形成了以深圳图书馆、南京图书馆和温州图书馆等为蓝本的改革成果与经验。与此同时,国家层面也开始进行公共文化机构法人治理结构试点。国务院办公厅印发了《分类推进事业单位改革配套文件的通知》(国办发〔2011〕37 号),要求进一步探索建立理事会、董事会、管委会等多种形式的法人治理结构。2014 年,原文化部将重庆图书馆、深圳福田区图书馆等 10 家公共文化机构列入试点名单,这标志着法人治理结构改革正式进入试点阶段。经过不断的实践探索,积累了丰富的改革经验,对改革的全面推广具有示范意义。同时,改革中所暴露的理事会决策权受限、决策支撑机制不健全、社会荣誉机制缺失等问题也不容忽视。

2.2 政策推广阶段(2019-2020 年)

随着试点经验的总结和政策逐步上升到法律层面时,公共图书馆法人治理结构改革正式以立法的形式予以确认,全国人大常委会先后颁布了《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》以保障改革政策的落实。无论是公共文化领域的基本法,还是公共文化领域的专门法,都要求国家推动公共图书馆建立健全法人治理结构,吸引社会力量参与。除此之外,“实施方案”又在两部法律的基础上对改革内容进行细化,并明确要求:到 2020 年底,全国市(地)级以上的公共图书馆,基本建立以理事会为主要形式的法人治理结构,决策、执行和监督机制进一步健全。这标志着法人治理结构改革开始进入推广阶段,并确立了以理事会为改革核心的关键地位。我国图书馆法人治理改革经历了政策试点和推广两个阶段,都取得了较为丰硕的成果,但实施现状究竟如何,还需要进一步调查、研究。

3 公共图书馆法人治理结构改革现状及问题

公共图书馆法人治理结构改革的根本标志与核心是建立理事会,其建立与运行情况是衡量改革成效的重要标尺。为了检验“实施方案”的推广成效,本文参照《中国人民共和国行政区划分统计表》(截至 2019 年 12 月 31 日),对全国市(地)级以上公共图书馆(除

港澳台地区外，共计365家）理事会的建立情况展开调研。其中，含国家图书馆1家；省级公共图书馆31家（22个省、5个自治区、4个直辖市）；市（地）级公共图书馆333家（293个地级市、7个地区、30个自治州、3个联盟）。通过图书馆官网、政府官网、学术论文、新闻媒体以及电话调查等多种渠道，分析我国图书馆法人治理结构改革的现状与问题。

3.1 理事会设立与分布情况

3.1.1 改革成效不足，设立比例偏低

截至2021年2月5日，全国共208家市（地）级以上公共图书馆建立了理事会，其中，国家级1家，省级29家，市（地）级178家，如表1所示：

表1 全国市（地）级以上公共图书馆理事会建立情况

图书馆省份（缩写）	省级组建时间	市（地）级		图书馆省份（缩写）	省级组建时间	市（地）级	
		试点阶段数量/家	推广阶段数量/家			试点阶段数量/家	推广阶段数量/家
河北	2020.09	2	3	内蒙古	2015.11	4	2
北京市	2019.03	–	–	黑龙江	2016.05	3	3
辽宁	2020.09	1	1	吉林	2020.12	1	2
天津市	2016.03	–	–	湖南	2015.03	2	4
山东	未组建	10	0	四川	2018.03	8	4
江苏	2014.11	7	2	陕西	2016.08	3	4
上海市	2014.10	–	–	云南	2018.12	2	10
浙江	2015. 12	7	4	贵州	2013.08	4	2
福建	2017.12	3	4	甘肃	2020.12	1	5
广东	2014.12	9	5	重庆市	2015.12	–	–
海南	2018.12	2	1	青海	2020.07	0	0
山西	2015.12	4	1	广西	2020.11	4	8
河南	2016.09	7	1	宁夏	2017.06	3	0
安徽	2019.05	3	8	西藏	未组建	0	0
湖北	2015.01	2	6	新疆	2020.12	0	0
江西	2018.09	6	0	国家图书馆	2019.02	–	–

注：国家图书馆为国家级改革单位；“–”表示数据不存在

从表1来看，除港澳台地区之外，全国31家省级公共图书馆，仅有2家省级图书馆没有建立理事会，组建率高达94%。其中，有20家省级图书馆在试点阶段（2006–2018年）组建了第一届理事会，并取得了阶段性进展。在推广阶段（2019–2020年），共有9家省级图书馆陆续加入法人治理改革的队伍中。但就市（地）级图书馆而言，理事会组建率仅达53.5%，全国将近半数的市（地）级图书馆对法人治理改革仍持观望态度。从组建数量来看，排名前6位的省份有浙江、广东、安徽、云南、广西等。从阶段划分来看，虽然共有178家市（地）级图书馆组建了理事会，但是有80家图书馆是在推广阶段（2019–2020年）才开始进行法人治理改革。

综上可知，虽然省级图书馆的改革成效较为显著，但从整体来看，全国市（地）级以上图书馆的改革成效不明显，理事会组建率仅为56.7%。由此可见，一方面，省级图书馆要发挥示范引领作用，加强对本省公共图书馆法人治理改革工作的协调和指导，并为市（地）级公共图书馆法人治理改革提供经验指导与培训。另一方面，图书馆理事会设立可以适当借鉴国内改革经验，将其与本地区特殊情况相结合，探索建立理事会。

3.1.2 改革进程不一，区域差异扩大

虽然公共图书馆理事会的建立情况，在很大程度上能够静态地反映出改革现状，但是改革是一个循序渐进的动态过程。经调研发现，各地图书馆理事会的建立在时空方面，存在较大差异，见图1。

经调查发现，在政策试点阶段（2006–2018年）的十余年里，只有少数市（地）级以上公共图书馆（98家）建立了理事会，各省份之间无明显差异。但当改革进入全面推广阶段后，为了积极响应中央政府的号召，各地公共图书馆纷纷成立理事会，使得改革进程加快，并呈现出区域差异扩大和不平衡发展趋势。首先，在整体上，西南地区的市（地）级以上公共图书馆的理事会组建率远超于华北、东北、华中等地区。其次，同一区

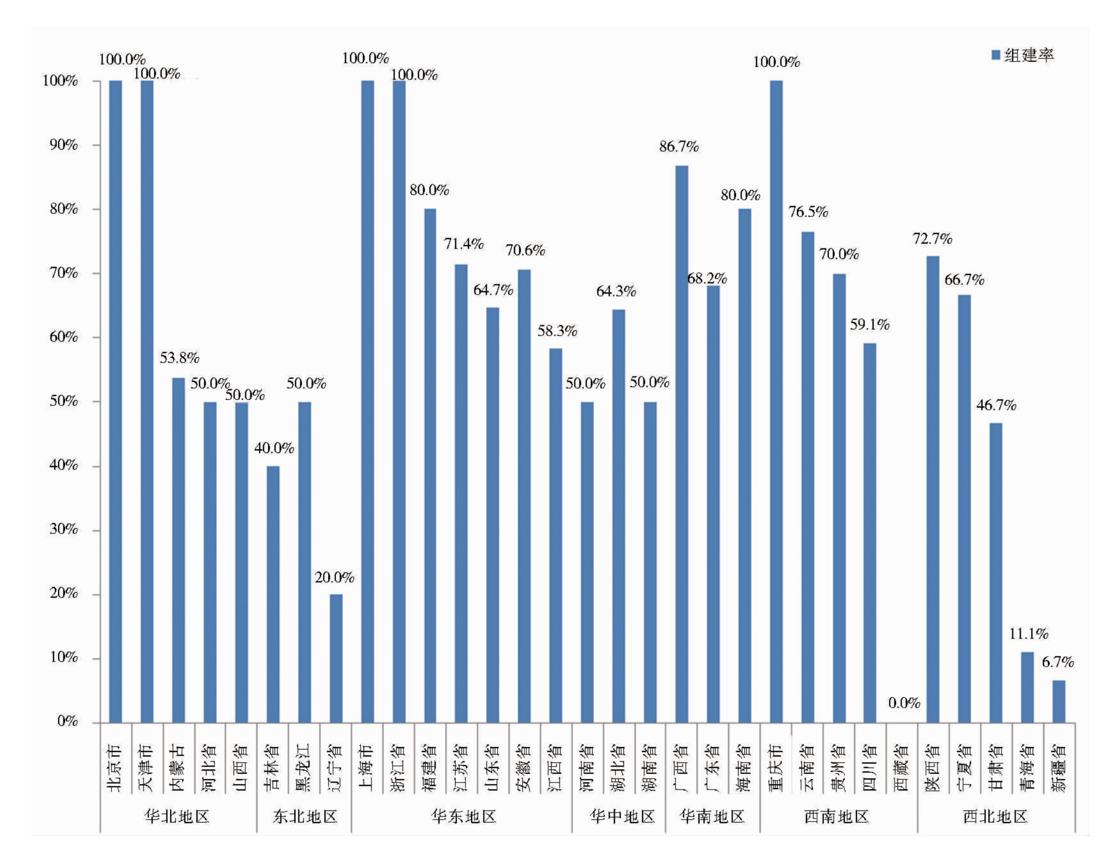


图1　全国市(地)级以上公共图书馆理事会建立的区域分布

域也出现内部差异。如四川省和云南省均已成立了13家市(地)级以上公共图书馆理事会，尽管两省在数量上是等同的，但是四川省的图书馆成立理事会的时间，多属于“政策试点”(2006－2018年)阶段；云南省的图书馆成立理事会的时间，主要集中在“政策推广”(2019－2020年)阶段。这些都反映出各地区改革进度不一，其中缘由需进一步分析。

3.2　理事会构成与运行情况

3.2.1　理事会类型多元，职能定位模糊

早期，国内学者将图书馆理事会分为决策型理事会和咨询型理事会两种类型。经过十余年的实践探索与发展，其类型也发生了细微、复杂的变化。从调研结果来看，除了102家市(地)级以上公共图书馆(省级9家，市(地)级93家)没有公布或没有查到理事会的类型之外，全国市(地)级以上公共图书馆理事会的职能定位主要包含决策型、决策监督型、咨询型、议事决策型和议事监督决策型5种类型，又因议事决策型与决策型、议事监督决策型与决策监督型本质相同，仅是表述差异，因而本文将议事决策型(5个)归入决策型，将议事监督决策型(7个)归入决策监督型。因此，公共图书馆理事会类型可归纳为决策型、决策监督型、咨询型3类，如图2所示：

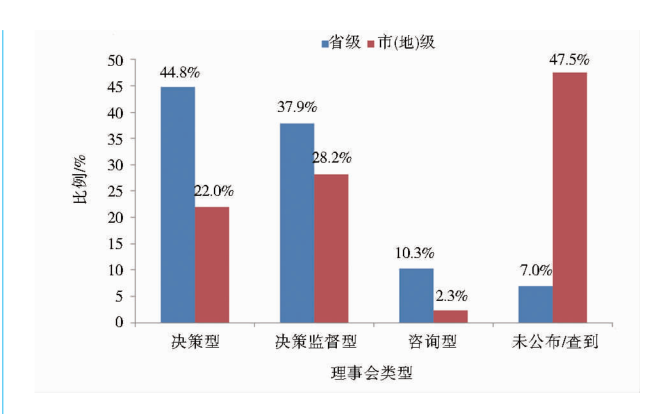


图2　全国市(地)级以上公共图书馆理事会类型

由图2可知，在实践改革中，各地公共图书馆在理事会类型的选择上尚未达成共识。首先，依据决策权限的不同，可划分为决策型、决策监督型和咨询型。若理事会仅作为咨询机构，游离于核心权力之外，这便与中央改革文件精神相背离。其次，根据中编办《事业单位法人治理结构问答》中规定，规模较大、情况较复杂而且关系重大，单靠理事会难以履行监督职责的公共图书馆才建立监事会。根据调查，全国有40家市(地)级以上公共图书馆设立了监事会，对于绝大部分未建立监事会的公共图书馆来说，为了保证整个法人治理结构的科学性和稳定性，需要在原有的单一决策职能基础上，增加监督职能，将理事会定位为决策监督机

构。从图 2 可以发现，省级公共图书馆的理事会类型多为决策型(44.8%)，市(地)级公共图书馆更倾向于决策监督型(28.2%)。这不仅反映出理事会定位模糊的问题，也引发一系列的质疑。第一，因监事会的缺失，法人治理结构是否还能相互分权与制衡？第二，虽然决策监督型也属于决策型，但部分公共图书馆是否会过分强调理事会的监督职能，而弱化决策职能？若仅让理事会行使监督权，这会与法人治理改革目标相偏离。

3.2.2 成员结构待优化，理事长来源单一

公共图书馆理事会成员主要是由政府部门、图书馆、专家人士和社会公众等其他有关方面代表构成。本文将某方代表人数占总人数之比超过五分之二(40%)，定义为“XX 方占优”；当政府代表、馆方代表、社会公众代表人数之比大致为 1∶ 1∶ 1 时，则定义为“三三制”。调查发现，全国市(地)级以上公共图书馆理事会的成员构成主要是以“社会代表占优”为主，占比为 41.8%，“政府代表占优”“馆方代表占优”和“三三制”之和仅为 19%，没有公布或无法查询的数据占比为 39.3%。其中，最具特色的是苏州市图书馆，在 13 名理事会成员中，除了 6 名社会代表外，还有境外理事 1 名，从某种程度上说，这是对图书馆法人治理改革制度的一项突破与创新，可为其他的公共图书馆提供借鉴与启示。

理事长作为理事会的最高负责人，在处理和沟通各方代表之间的意见分歧、组织和协调理事会会议和工作时，都发挥着十分重要的作用。理事会长除了享有一般理事的多项权利外，还具有签署重要文件、检查各理事履职行为等职权。经调研分析发现，理事长产生方式主要是 4 种：一是理事会提名，举办单位任免；二是举办单位提名，理事会选举；三是理事会直接选举；四是举办单位直接任免。如图 3 所示：

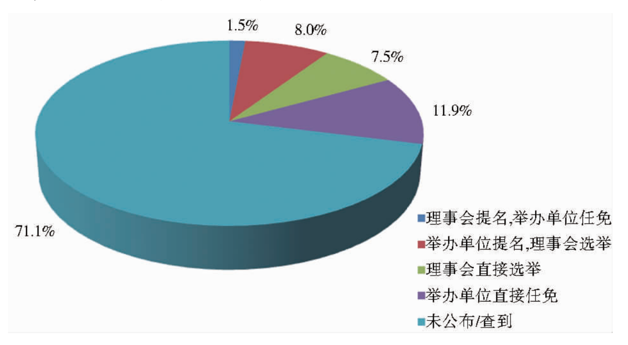


图 3 全国市(地)级以上公共图书馆理事会的理事长产生方式

从图 3 来看，图书馆理事会的理事长产生方式，主要是“举办单位直接任免”和“举办单位提名，理事会选举”两种。理事长由举办单位提名或直接任免的优势在于能有效避免因“外行领导内行”所出现的决策失误，也能有效保障图书馆公共服务的宗旨，但同时也存在以下问题：第一，在实践中，理事长多由政府主管部门委派。由于理事长身份特殊，难以突破自身社会角色限制，开展理事会工作的时间和精力也都十分有限等。例如，即使章程规定，每年必须要召开两次或两次以上理事会会议，但从部分图书馆官方网站公布的信息来看，存在每年仅召开一次理事会会议的现象。第二，公共图书馆法人治理结构改革的目的是转变政府职能，倘若理事长由举办单位提名或者直接任免产生，是否与“管办分离”的指导思想出现了背离，又如何能体现出政府“放权”的有效性呢？

3.2.3 信息公开程度低，监督机制不健全

如若说理事会是图书馆法人治理改革的核心，那么章程则是法人治理改革的制度载体与“宪章”，是保障理事会有效运行的重要基础。通过调查发现，仅有 34 家市(地)级以上公共图书馆(省级 3 家，市(地)级 31 家)，在图书馆官方网站上公布了图书馆章程或图书馆理事会章程，仍有 83.7% 的公共图书馆未公布或未查到。在公布的章程里，可以了解该馆的理事会类型、任期、成员构成，甚至是理事长的产生方式等，这不仅有利于为其他图书馆提供借鉴与启示，更便于公众对图书馆理事会进行监督。然而，大多数图书馆仅公布了成立的消息，对理事会类型、成员构成、理事长产生方式等进行选择性公布。例如，关于理事会类型方面，有 47.5% 的市(地)级公共图书馆未公布/未查到；在理事会长产生方式方面，有 71.1% 的图书馆未公布/未查到。这反映出公共图书馆对法人治理改革的重视不够，在信息公开与披露方面的工作有待改进。

4 公共图书馆法人治理结构改革原则与对策

为了减少改革阻力、排除改革障碍，积极促进图书馆法人治理改革政策的有效执行，许多学者从不同层面提出了建议与对策。如建议政策与立法先行[23]，完善相关配套制度[24]；处理好理事会与现有行政体制的关系[25]，构建专业委员会，完善决策支撑体系；健全图书馆理事会激励机制；处理好治理主体之间的关系[26]，重点理顺党委与理事会、监事会、管理层之间的

高凡，欧阳娟. 我国公共图书馆法人治理结构改革的问题与对策[J]. 图书情报工作,2021,65(22):14－23.

关系;健全监督监管体制、理事会内部管理机制与章程[27]等。虽然上述观点从政策、执行、制度等方面提出了真知灼见,但其中更深层次的改革理念与原则还有待进一步厘清。为了有效促进图书馆法人治理改革成效,需要在改革原则指引下,结合改革现状与问题提出针对性举措。

4.1 公共图书馆法人治理结构改革原则

4.1.1 “掌舵”与“服务”相结合

学者们认为图书馆法人治理改革的关键是健全理事会制度与行业管理制度[28],实现管理和运行的“章程化”[29],政府“放权”与馆长“交权”[30],加强社会支持[31],如政府财政投入支持、政策支持以及社会舆论支持等。虽然诸位学者的观点有所差异,但都涉及到了政府(举办单位)职能与角色转变。公共图书馆是政府向社会提供基本公共服务职能的文化事业单位之一,其建设运营资金主要来源于政府财政拨款。不仅表明了公共图书馆的公益性与附属性,更凸显了政府职能要将“掌舵”与“服务”相结合。也就是说,法人治理改革的关键是:一方面,政府要在宏观上为公共图书馆改革与发展方向进行掌舵与引导,把握好大局,维护社会正常秩序;另一方面,政府要扮演好委托人的角色,将决策权力下放至理事会,为多元主体参与到图书馆建设提供服务与支持。如政府出台的社会捐赠、税收减免等优惠政策,为法人治理改革提供相关税收政策支持、财政支持等。鼓励和支持企业家、公民等社会人士通过赞助、捐赠等方式,参与图书馆建设与管理。他们不仅能获得税收减免优惠,还可以通过担任理事长/理事、监事等对图书馆运行进行决策与监督。借助企业精英、业界专家的优势、资源、智慧和经验,为公共图书馆的发展建言献策,凝聚社会力量,以便更好地满足读者的利益诉求。

除此之外,借鉴国外经验,通过战略规划、总体预算和绩效考核等方面,对公共图书馆进行宏观掌舵与管理,赋予图书馆在人事、财务等方面更多的自主权。同时,借鉴政府行政体制改革中的“正面清单”或“负面清单”模式,要求政府进行实质性“放权”。因此,需加大对章程的重视。章程不仅是公共图书馆法人治理的“小宪法”,也是一份权责的“正面清单”,规范政府与公共图书馆法人治理的权力边界,明确理事会、管理层以及监事会之间的职能与责任。

4.1.2 “公益性”与“竞争性”相协调

法人治理缘起于企业部门,并在国有企业改革中得以广泛应用。国外的非营利组织也都普遍采用法人治理结构,来提高组织运作效率、公信力和透明度。部分学者认为法人治理结构建设从保障读者权利的目标出发,强化了公共图书馆的公益属性[32]。但本文认为法人治理改革既强化公益属性,又增强了竞争属性。因此,将企业管理方法运用到公共部门,要坚持“公益性”与“竞争性”相协调原则。首先,在新公共管理思想指导下进行理事会制度建设,主张所有权与管理权相分离[33],鼓励公共图书馆采用一些市场化竞争机制来提升管理水平与服务质量[34],这对于我国公共图书馆去行政化、落实法人自主权具有指导意义。其次,又要防止改革过度“市场化”,避免过度追求效率和节约成本,使社会价值和公民利益在某种程度上受到侵蚀。新公共管理理论重视效率和竞争,可能会导致在图书馆法人治理改革中过分地强调结果导向,从而忽视了“以服务为本”的价值取向。同时,图书馆法人治理改革的实质是政治参与和利益协调[35],必然会涉及到多方利益主体之间的竞争与博弈。因此,必须要把握好两者之间的协调,分析不同利益相关者在改革过程中的行为偏好与选择,通过合理的制度设计来平衡各方利益诉求,协调好各主体之间的利益关系。

4.1.3 “舶来品”与“本土化”相兼容

经过百余年发展,国外公共图书馆理事会运行早已形成完善的体系。目前,国内尚属于起步阶段,在借鉴国外经验过程中,需要注意中西方政治体制、组织结构的差异,既不能盲目吸收,也不能全盘否定,要坚持“舶来品”与“本土化”相兼容的原则。如中国政治制度的特色优势是坚持党的领导核心地位,如何将党的领导与法人治理相融合,是我国图书馆法人治理改革所特有的问题。保证党的领导有效性,明确党组织在决策、执行、监督各环节的权责与工作方式,这不仅能增强政府部门的改革推力,提高图书馆内部改革动力,更能最大限度地调动社会力量的积极性,提升改革成效。在“实施方案”中强调,要加强对公共文化机构的党建领导工作,将党建工作要求纳入公共文化机构章程。只有正确的处理好党的领导与法人治理的关系、党组织与理事会的关系,发挥党的政治、思想和组织领导优势,才能为法人治理改革提供坚实保障。

正确处理两者之间的关系,可借鉴国有企业改革

的两种模式[36]。第一种是"成员内嵌型"。按照"双向进入、交叉任职"的要求，将党组织领导班子成员按照章程进入理事会和管理层，发挥党的领导核心作用。在公共图书馆法人治理中，理事长也可以由党委书记担任，这既有利于将党管干部原则与理事会行使人事管理自主权相结合，又益于将党的领导与法人治理有机融合。第二种是"组织内嵌型"。将党组织内嵌到法人治理结构中，形成"党委会、理事会、管理层、监事会"结构。理事会在涉及到图书馆发展稳定、职工利益等重大事项时，需要先提交党委会讨论，并将其提出建议和意见作为决策的参考依据。在重大人事任免上，坚持党管干部原则，由党委会按照干部遴选标准，推荐多位候选人，理事会再依法独立决策。这两种方式在一定程度上，解决了"党管干部原则"与"理事会遴选馆长规则"之间不相兼容的问题。

需要强调的是，无论是哪种方式，党组织对图书馆主要是实行政治领导，发挥政治核心作用；理事会对图书馆是战略领导，负责确定图书馆的发展战略规划，行使重大事项决策权。党委要参与重大问题决策，主要是提出意见和建议，不能代替理事会决策，它们之间不存在权力冲突。正是由于党组织的加入，才能为法人治理改革保驾护航。

4.2 公共图书馆法人治理结构改革对策

4.2.1 完善制度设计，提升整体改革成效

从西方图书馆理事会运行实践来看，理事会对图书馆人事任免、财务预算、薪酬分配以及发展规划等重大事项具有决策权。由于存在顶层制度设计不完善、配套政策措施欠缺和理事会"议而不决"等问题，导致图书馆法人治理改革的积极性不高，全国近半数图书馆没有建立理事会，设立的比例偏低。为了有效促进政策的落实，一方面，可通过制定地方图书馆条例，完善人事、财务等配套制度设计，为政策执行注入新动力。例如，出台考核、交流、培训、人事监督检查等相关方面的规定，健全人员流动管理、优选机制，以保证理事会在财务、干部人事等问题上切实发挥决策作用。另一方面，可将图书馆法人治理情况作为重点指标，纳入到图书馆评估指标体系之中[37]。评估指标具有鲜明的导向性，不仅是各地公共图书馆建设、管理与服务的"标尺"，也是图书馆法人治理改革的"助推器"。通过完善配套制度，"以评促改"等措施来提升整体改革成效，促进图书馆科学管理，提高服务质量和服务水平。如此，才能确保图书馆法人治理改革在我国的顺利实施，真正转变图书馆管理体制，实现政事分开、管办分离的目标。

4.2.2 加快改革进程，协调区域合作发展

通过调研可知，公共图书馆法人治理改革的区域差异持续扩大，并呈现出"两极分化"趋势。虽然部分省份的图书馆法人治理改革已取得了显著成效，但有些省份的图书馆仍没有组建理事会。因此，促进区域协调合作发展，不仅是加快改革进程的应有内容，也是提升改革成效的重要手段。

（1）选择典型案例，形成品牌示范效应。可在全国公共文化机构范围内，选择法人治理改革的示范性案例，将其经验在全国推广。这作为一种特殊的宣传方式，能激发图书馆法人治理改革的积极性，营造出良好的改革氛围。

（2）鼓励经验分享，构建合作交流平台。把构建合作交流平台作为推进法人治理改革的一项重要举措，依靠互联网技术、大数据平台开展经验交流会、研讨会等活动，建立定期交流沟通机制。既要加强东、中、西部公共图书馆之间的横向交流，也要加强省级图书馆与市（地）级图书馆之间的纵向沟通。此外，既要加强公共图书馆与博物馆、文化馆等公益一类事业单位之间的经验交流，也要积极借鉴公立医院、公立高校等公益二类事业单位的改革经验，解决事业单位在法人治理结构建设中的难点，提升改革质量和效率。各地公共图书馆之间通过举办法人治理结构改革培训班，在相互探讨当中优化解决方案。这不仅能充分调动各方力量的改革积极性，不断完善决策、执行、激励等机制设计，规范章程，还能为今后工作提供理论和实践支持。

4.2.3 明确职能定位，优化决策支撑机制

法人治理结构的核心是理事会，完善公共图书馆法人治理结构的重点就是开展好理事会的自身建设。从总体运行情况来看，虽然改革取得了阶段性成效，但改革的力度和深度仍有进一步提升空间。伴随长期实践经验积累和社会环境的改变，法人治理结构政策在内容上发生了部分调整。政策内容变化的关键点之一，就是转变理事会的机构性质。"实施方案"将理事会定位由"决策和监督机构"转变为"决策机构"，进一步明确了理事会的职责，这不仅对实践改革提出了新指示，也促进了公共图书馆法人治理结构科学化、规范

化发展。但经调研发现，目前仍有绝大多数的公共图书馆将理事会定位为决策监督机构。因此，各地公共图书馆要重新审视与调整本馆理事会的机构定位，对理事会的职责和功能重新加以界定，厘清理事会、管理层、监事会/监事之间的关系。同时，还要完善决策机制，结合各单位实际情况，在理事会下设置咨询委员会和专门委员会，为理事会决策提供强有力支撑。如深圳图书馆聘请社会精英，组建了咨询委员会、人力委员会、财务委员会和审计委员会，为图书馆制定重大战略规划与政策出谋划策，为理事会的重要决策提供咨询建议。

4.2.4 优化成员构成，拓宽理事长来源渠道

理事会规模要保持在合理范围内。如果规模过小，则结构不完整，缺乏代表性；规模过大则导致沟通协调难度加大，影响决策效率。调查发现，理事会规模在5－15名之间，由社会名人、政府代表、图书馆专业人士构成。理事长作为理事会的核心人物，决策权限较大，其产生方式与来源渠道科学与否，会影响到理事会职能的有效发挥。调查发现，理事长产生方式主要是举办单位提名或直接委任。若理事长的产生方式是由理事会选举，则在很大程度上能给予理事会更多的决策自主权，为理事会的有效运行提供坚实的基础。浙江省作为典型可为全国提供经验借鉴，在该省已成立的11家市(地)级公共图书馆中，有6家公共图书馆理事会的理事长由社会公众担任，分别为浙江省图书馆、宁波市图书馆、温州市图书馆、绍兴市图书馆、嘉兴市图书馆、金华市图书馆。这些理事长主要是由公司董事长、律师事务所主任、市政协委员、市人大代表等担任。他们在建言献策、宣传推广等方面发挥着巨大作用。例如，温州市图书馆的“理事接待日”，读者就活动开展、设施建设等问题向理事长建言献策，理事会班子及时梳理读者意见并尽快落实。

4.2.5 加大信息公开，健全内外监督机制

在法人治理改革实践中，公共图书馆除了需要完善人事管理制度、决策失误追究制度外，还需要健全内外监督机制，要鼓励图书馆增设监督机构，并加强党的建设。这对于健全内外监督机制来说，具有十分重要的意义。

首先，健全内部监督机制。随着理事会机构性质转变，法人治理结构中的监督权需要专门机构独立行使，这使得监督机构的作用开始凸显。公共图书馆可根据自身情况，有选择性建立监事会或兼职监事。在章程中明确规定监事会/监事的职责，在制度上保证监事有权监督理事会的决策事项。同时，也要优化监督层的人员安排和制度设计，确保监事的独立性。经调研发现，监事的产生方式主要有理事会选举和举办单位委派两种。这两种方式各有优劣，可尝试将两种方式结合，扬长避短，促进政府监管与内部监督有效衔接。

其次，健全外部监督机制。外部监督主要是来自政府部门监管、党组织的监督、读者监督以及第三方监督。政府部门通过委派理事、监事，不仅能确保政府部门对图书馆的领导，还能对图书馆运行进行事中监督。除此之外，还可通过听取、审查报告，财务审计等方式，对图书馆进行事前监督和事后监管。党组织与法人治理的关系不仅体现在政治领导、组织领导等方面，还体现为党组织对其的监督。党组织不仅要监督党员领导干部有无违法乱纪的行为，还要加强对理事会决策、管理层执行、监事会履职等情况的监督。不仅如此，还要重视读者和第三方的监督，提升信息公开意识，开展信息披露工作，将图书馆章程、政策规划和工作进展等内容，以多样化的方式和渠道公之于众。可借鉴国外成熟经验，如美国纽约图书馆理事网站作为一个交流与培训平台，各图书馆理事可以在该网站上获取与图书馆理事相关的信息与资料，这不仅有利于促进图书馆理事的职业发展[38]，也为公众提供一个监督渠道。同时，还应注重加强理事会工作的社会宣传力度，为图书馆法人治理改革营造良好的社会氛围。公共图书馆可以通过宣传展板、官方网站、社交软件等多种途径进行宣传。

5 展望

公共图书馆法人治理结构改革涉及到政府职能转变、预算管理体制完善、多元利益关系协调与社会资源整合等方面，是一项极具复杂性的系统工程。构建科学的法人治理结构及理事会制度，必然会涉及到制度环境、法律保障、文化支撑和自身建设等方面，需要立足于国情，循序推进，决非一蹴而就。随着相关法律体系的完善、行政体制的改革、政府简政放权和鼓励多元治理主体积极参与到图书馆事务的管理中，将图书馆法人治理制度植根于现实社会基础之上，实现由政府“独唱”转为“群星共舞”的局面，是很值得期待的。

参考文献：

[1] RACHID B, SALLY B. Faculty and librarians' partnership: designing a new framework to develop information fluent-future doctors[J]. The journal of academic librarianship, 2015, 6(11): 821-838.
[2] MARK A E, DAN S. Leveraging librarian liaison expertise in a new consultancy role[J]. The journal of academic librarianship, 2017, 2(5): 121-127.
[3] VARDAKOSTA I, AGUILAR-MORENO E, GRANELL-CAnut C, et al. Among academic librarians in Greece, Cyprus and Spain[J]. The journal of academic librarianship, 2016, 5(9): 485-494.
[4] HARRASI N. The application of organizational learning theory to Omani Academic Library Collaboration[J]. Procedia-social and behavioral sciences, 2014, 25(8): 86-90.
[5] YANG S Q, DALAL H A. Delivering virtual reference services on the web: an investigation into the current practice by academic libraries[J]. The journal of academic librarianship, 2015, 1(2): 68-78.
[6] MARCUM D B. Automating the library: The council on library resources[J]. IEEE annals of the history of computing, 2002, 24(3):2-13.
[7] 冯佳. 国外公共图书馆理事会制度及启示——以美国波士顿公共图书馆理事会制度为例[J]. 图书馆建设, 2010(6): 93-97.
[8] 冯佳. 美国各州图书馆理事会制度研究[J]. 国家图书馆学刊, 2017, 26(3): 10-20.
[9] 冯佳. 美国俄亥俄州图书馆理事会制度[J]. 国家图书馆学刊, 2014, 23(3): 47-52.
[10] 易红,王宁远. 公共图书馆法人治理结构现状调查与分析[J]. 图书馆研究与工作, 2018(1): 75-80.
[11] 陈良. 国内外公共图书馆理事会运行模式与保障机制研究[J]. 图书馆学研究, 2018(7): 2-8, 24.
[12] 肖容梅. 我国公共图书馆法人治理结构建设现状与分析[J]. 国家图书馆学刊, 2014, 23(3): 22-28.
[13] 段小虎. 后工业社会中的合作治理——公共图书馆治理模式研究之三[J]. 图书馆杂志, 2012, 31(7): 7-10.
[14] 曾茹. 新时代公共图书馆法人治理结构实践路径探究——基于省级公共图书馆改革试点的思考[J]. 图书馆工作与研究, 2018(S1): 60-66.
[15] 顾晓光,刘兹恒. 图书馆实行法人治理结构的难点[J]. 图书馆杂志, 2015, 34(9): 28-32, 112.
[16] 刘艳. 基于比较视阈下的中外公共图书馆治理结构研究——国内外公共图书馆理事会建设现状概览[J]. 图书馆研究, 2016, 46(5): 55-58.
[17] 徐玉兰,伍德嫦,陈嘉敏. 广东公共图书馆法人治理结构改革调查[J]. 图书馆论坛, 2020, 40(8): 138-145.
[18] 王纲,陈瑶,赖柯,等. 四川省公共图书馆法人治理结构概况调研[J]. 四川图书馆学报, 2019(4): 24-28.
[19] 王欢. 地市级公共图书馆法人治理结构改革研究——基于大庆市图书馆法人治理改革实践[J]. 图书馆学刊, 2019, 41(8): 25-29.
[20] 陈顺忠,黄一文,舒睿. 国内公共文化机构法人治理工作现状研究——重点基于公共图书馆的调查[J]. 图书馆杂志, 2016, 35(11): 14-20.
[21] 霍瑞娟. 公共图书馆法人治理结构现状调研及思考[J]. 中国图书馆学报, 2016, 42(4): 117-127.
[22] 肖容梅. 深圳图书馆法人治理结构试点探索及思考[J]. 中国图书馆学报, 2014, 40(3): 13-19.
[23] 赵益民,普蕊. 国外主要国家图书馆理事会制度的政策法律保障体系[J]. 情报资料工作, 2016(5): 6-11.
[24] 方自金. 我国公共图书馆法人治理结构发展探究[J]. 图书馆工作与研究, 2018(10): 53-57.
[25] 张岩. 我国公共图书馆理事会制度建设面临的几个难点问题[J]. 国家图书馆学刊, 2014, 23(3): 29-33.
[26] 祝淑君. 试论公共图书馆法人治理机制的优化[J]. 新世纪图书馆, 2012(12): 71-74.
[27] 袁澍宇,张春春,刘琳琳. 公共图书馆理事会理事管理机制构建思考[J]. 图书馆建设, 2016(9): 35-39.
[28] 张世颖,蒋永福. 黑龙江省公共图书馆建设主体设置模式及其总分馆服务体系构建方案研究——"3-3 模式"的提出[J]. 图书馆建设, 2010(11): 11-15.
[29] 李国新. 公共图书馆法人治理:结构・现状・问题・前瞻[J]. 图书与情报, 2014(2): 1-6, 9.
[30] 曹雪琦. 政府放权与馆长"交权"——公共图书馆法人治理结构中的两个关键点[J]. 图书馆建设, 2014(11): 56-59.
[31] 张铁. 从法人治理结构的视角谈公共图书馆社会支持[J]. 图书馆研究, 2015, 45(4): 6-9.
[32] 王冬阳. 试论公共图书馆法人治理结构建设的几个发展阶段[J]. 国家图书馆学刊, 2014, 23(3): 34-40.
[33] 李进,齐淑珍. 新公共管理思想下的公共图书馆理事会制度建设[J]. 图书馆建设, 2014(5): 31-33, 30.
[34] 魏丹. 引入市场机制,完善公共图书馆法人治理结构[J]. 图书馆建设, 2015(2): 22-25.
[35] 黄颖,徐引篪. 图书馆治理:概念及其涵义[J]. 中国图书馆学报, 2004(1): 26-28.
[36] 徐炜. 中央企业董事会建设研究[J]. 经济管理, 2011, 33(11): 44-53.
[37] 周雅倩,魏梦婷. 用指标撬动图书馆转型——柯平教授谈公共图书馆评估的现状与未来[J]. 四川图书馆学报, 2021(1): 1-5.
[38] 冯佳. 美国公共图书馆理事制度研究——以纽约州为例[J]. 图书情报工作, 2014, 58(16): 57-61.

作者贡献说明：

高凡:提出研究思路,设计论文框架,撰写与修改论文;
欧阳娟:进行调研,整理数据,撰写论文。

高凡，欧阳娟. 我国公共图书馆法人治理结构改革的问题与对策[J]. 图书情报工作,2021,65(22):14－23.

Problems and Measures in the Reform of Corporate Governance Structure of Public Libraries in China

Gao Fan　Ouyang Juan
School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031

Abstract: [Purpose/significance] The establishment and effective operation of the council is the fundamental symbol and core of the reform of the corporate governance structure of public libraries, and it can more intuitively reflect the current situations and problems of the reform. [Method/process] This article investigatedthe establishment and operation conditions of councils of 365 public libraries above prefecture-level cities in China, through various channels such as library official websites, government official websites, academic papers, news mediaand telephone surveys. [Result/conclusion] This paper finds that there are problems such as low establishment ratio, large regional differences, fuzzy function positioning, single source of directors and low degree of information disclosure. In view of this, in the process of deepening the reforms, we must adhere to the principles of combining "helm" with "service", coordination of "public welfare" and "competitiveness" and compatibility of "exotics" with "localization". Improvingthe overall reform effectiveness by improving the system design; Speeding up the reform process and promoting the development of regional cooperation; Clarifying the functional positioning and optimizing the decision-making support mechanism; Optimizing the composition of members and broadening the source of directors; Increasing the degree of information disclosure and improving internal and external supervision mechanisms. The effective implementation of reforms is escorted.

Keywords: public library　corporate governance structure　reform council